SSOAR

Open Access Repository
www.ssoar.info

Die schlanken Füße des Staates - zur ökonomischen Rationalisierung der Kommunalverwaltungen

Tegethoff, Hans Georg

Veröffentlichungsversion / Published Version
Sammelwerksbeitrag / collection article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:
Tegethoff, H. G. (1997). Die schlanken Füße des Staates - zur ökonomischen Rationalisierung der Kommunalverwaltungen. In K.-S. Rehberg (Hrsg.), *Differenz und Integration: die Zukunft moderner Gesellschaften ; Verhandlungen des 28. Kongresses der Deutschen Gesellschaft für Soziologie im Oktober 1996 in Dresden ; Band 2: Sektionen, Arbeitsgruppen, Foren, Fedor-Stepun-Tagung* (S. 685-689). Opladen: Westdt. Verl. https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-138203

Nutzungsbedingungen:
Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.
Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:
This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.
By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

gesis Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

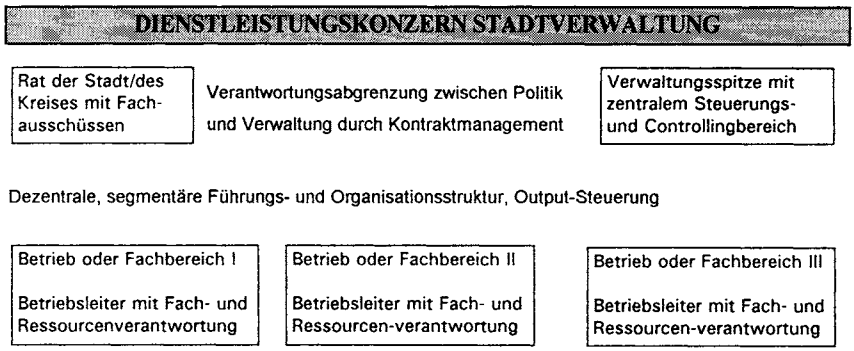
6. Die schlanken Füße des Staates – Zur ökonomischen Rationalisierung der Kommunalverwaltungen

Hans Georg Tegethoff

Verknappung der Ressourcen und sich verschärfende Legitimationsprobleme durch anhaltende Bürokratiekritik und Politikverdrossenheit einerseits, Aufgabenzuwächse durch steigende Erwartungshaltung an staatliche Steuerungs- und Hilfeleistungen andererseits haben zu einem Handlungs- und Erwartungsdruck geführt, der mit früheren Modernisierungssituationen kaum zu vergleichen ist. Die anderenorts (USA, England) favorisierte Modernisierung nach dem Konzept der Public-Choice-Theorie hat eine Dynamik in Gang gebracht, die auch die übrigen westlichen Industrieländer erfaßt hat. Im Mittelpunkt des Interesses stehen in Deutschland Experimente vieler Kommunen mit neuen Steuerungsmodellen, während die Landes- und Bundesverwaltungen sich nur sehr zögerlich dieser Herausforderung stellen.

1. Das Neue Steuerungsmodell der Kommunalstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt)

Die KGSt (1993) empfiehlt, die Stadtverwaltungen zu Dienstleistungskonzernen umzubauen, deren Konkurrenzfähigkeit, Marktgängigkeit, Effektivität und Effizienz durch ein output-orientiertes Controlling erreicht werden soll, das eine konsequente Bewertung und Optimierung der Dienstleistungsproduktion ermöglicht (vgl. Schaubild).



Kunden- und/oder produktorientierte Organisations- bzw. Arbeitseinheiten, Produktorientierte bzw. aufgabenbezogene Kostenrechnung, (Quasi-) Wettbewerb durch Produktivitätsvergleiche mit privaten oder anderen kommunalen Anbietern, Leistungsorientierte Bezahlung und nicht-monetäre Anreizsysteme, Qualitätsmanagement und Personalentwicklung

An diesem Konzept fallen zunächst folgende Merkmale ins Auge:

Erstens soll die stärkere Verantwortungsabgrenzung zwischen gewählter Vertretung und Verwaltung die Differenz zwischen politischer Richtlinienkompetenz und Fachkompetenz

des Verwaltungshandelns auch institutionell verankern. Dieses Konzept wird zu einer weiteren Stärkung der Verwaltungsseite führen.

Zweitens wird die Konstruktion eines zentralen Steuerungs- und Controllingbereichs mit der Gefahr eines basisfernen und aufgeblähten Führungszentrums erkauft, das sich ausschließlich ökonomischen Effizienzkriterien verpflichtet fühlt.

Drittens wird mit einer Gliederung in Kostenstellen zwar eine höhere *Transparenz von Verantwortlichkeit und Mittelverwendung*, aber auch eine konkurrierende *Bewertung öffentlicher Aufgaben unter Kostengesichtspunkten* erreicht. Diese könnte insbesondere dann qualitätsmindernde Folgen zeitigen, wenn sich im politischen Geschäft die Vertretung von Partikularinteressen weiter durchsetzt.

Viertens muß man feststellen, daß das Neue Steuerungsmodell bestimmte Aspekte des Lean-Management-Konzepts ausblendet. So wird der ständigen Verbesserung durch Qualitätszirkel, Team-Konzepten oder anderen partizipativen Modellen, sowie einer komfortablen interaktiven Kommunikationsstruktur ebensowenig Aufmerksamkeit geschenkt wie einem monetären oder nicht monetären Anreizsystem.

Fünftens muß man zum rechten Verständnis der ökonomischen Diktion des neuen Steuerungsmodells auf die Budgetierung hinweisen. Die Präferierung einer Strategie der Kostensenkung hat zwar die Akzeptanz des Konzeptes gesteigert, vielleicht sogar erst ermöglicht, begründet aber die gegenwärtigen Schwierigkeiten, die Notwendigkeit gleichzeitiger Investition in die Personalentwicklung und das Qualitätsmanagement im Bewußtsein der Modernisierer zu verankern.

2. Der Stand der Modernisierung in Deutschland

Im internationalen Vergleich erweist sich der Stand des Modernisierungsprozesses in Deutschland als vergleichsweise rückständig. Mit einiger Skepsis bemerkt Naschold, daß sich in Deutschland die Debatte auf die Rezeption des niederländischen Steuerungsmodells sowie eine skeptische Aufnahme angelsächsischer Privatisierungskonzepte beschränkt und konstatiert einen weitverbreiteten Willen, das regelgesteuerte, bürokratische System weiter zu optimieren und Einsparungen durch Aufgabenkritik und Outsourcing zu erreichen (Naschold 1995: 191f.).

Der Prozeß der Neuorganisation hat sich bislang auf die Schaffung marktnaher Fachbereiche konzentriert, der Abbau der zentralen Dienststellen sowie der Aufbau eines produktorientierten Controlling und Berichtswesens, die Institutionalisierung von Kontraktmanagement und Elementen des Wettbewerbs sowie die Personalentwicklung blieben auf der Strecke. Gleichzeitig wurde und wird versucht, durch Aufgabenübertragung an Zuwendungsempfänger politischem Druck auszuweichen und die Verteilungskämpfe um die knapper werdenden Resssourcen »nach unten« weiterzugeben. Deregulierung dient hier als Strategie der Abgabe von politischer Verantwortung und hat mit Demokratisierung und Qualitätssicherung kommunalpolitischer Leistungserbringung wenig zu tun (Wohlfahrt 1995). Der Gedanke, Legitimationsgewinne für die öffentliche Verwaltung durch Bürgerbeteiligung an der Formulierung von Zielen und Leistungsaufträgen zu erzielen wurde erst

nach dem Blick über den nationalen Tellerand aufgenommen (vgl. Banner 1995: 287). Auch hier mußte die deutsche Diskussion vom Ausland lernen.

Der Grund für dieses bürgerferne Verfahren dürfte u.a. in dem insgesamt *sehr schillernden Verständnis von Kundenorientierung* liegen. Erst wenn der Bürger nicht nur als Leistungsempfänger, sondern auch in seiner Funktion als politisch vertretener Auftrag- und Geldgeber wahrgenommen wird, kommt *die doppelte Kundenorientierung öffentlicher Dienstleistungsproduktion* zum Tragen (Tegethoff/ Wilkesmann 1995).

Ein weiteres Defizit der gegenwärtigen Modernisierung entsteht durch ein offensichtliches *Top-Down-Verständnis von Organisationsentwicklung*. Das Konzept der Outputsteuerung zeigt zudem Merkmale einer technisch und ökonomisch verkürzten Anpassungsmodernisierung. Modernisierung von Organisationen bedeutet dagegen immer auch eine Rationalisierung der Kommunikationswege, der Mitsprache und Beteiligungsformen. Eine lernende Organisation schafft arbeitsorganisatorische Rahmenbedingungen, die es den Mitgliedern wie der gesamten Organisation ermöglichen, vergangene, anpassungsorientierte, d.h. reaktive Lernprozesse zu reflektieren. Die regelmäßige Auswertung von Lernprozessen schafft vorausschauende Problemlösungskompetenz, die zur Zukunftsgestaltung befähigt (Wilkesmann 1996).

3. Modernisierungsprobleme am Beispiel des Sozial- und Bildungswesens

Im Sozialwesen hat sich die Kritik am Neuen Steuerungsmodell vor allem an der Markt- und Kundenorientierung entzündet, aber auch an der Vorrangigkeit der als Budgetierung deklarierten Einsparungen sowie vagen Bekenntnissen zur Qualitätssicherung, die bereits erreichte Standards der Professionalisierung wieder in Frage stellen.

Man hinterfragt die sog. *Steuerungsmechanismen des Marktes,* denen nicht nur die Lösung des Problems der öffentlichen Ressourcenknappheit zugetraut wird, sondern die zugleich Bürokratie, Schwerfälligkeit, Ineffizienz und Bevormundung abbauen und die Akzeptanz beim Bürger erhöhen sollen. (z.B. Schaarschuch 1996: 13f.).

Im Sozialwesen muß gerade die Rede von der Kundenorientierung auf Unverständnis stoßen, da man gerade hier über der Tatsache, daß die *Adressaten und Klienten im Dienstleistungsprozeß immer auch Ko-Produzenten* sind (Olk 1994), nicht vergessen hat, daß diese in vielen Fällen zur Zusammenarbeit erst gewonnen werden müssen. In kaum einem Arbeitsgebiet des Sozialwesens- vielleicht mit Ausnahme der Jugendkultur- und Jugendfreizeitarbeit kann man von einem Kundenverständnis im konsumeristischen Sinne sprechen.

Angesichts des erreichten Abbaus von Sozialleistungen sieht man eine weitere Gefahr im *Zielkonflikt zwischen ökonomischer Rationalisierung und Qualitätssicherung.* Insbesondere in therapeutischen, beratenden und pädagogischen Arbeitsfeldern erzwingt die Quantifizierung und Standardisierung von oft unsteten und situationsoffenen Klientenkontakten eine Qualitäts- und Zieldiskussion anhand von Meßgrößen wie Öffnungszeiten, Teilnehmer- und Besucherzahlen je Stunde, Betreuerschlüssel etc. (Tegethoff 1995). Die detaillierte Dokumentation von Kostenstellen kann eben auch zu *neo-tayloristischen Eingriffen der Zentrale* genutzt werden und damit die propagierte Ergebnissteuerung unterlaufen.

Ein besonderes Problem ist die Frage, wie öffentliche Gewährleistungspflicht und kooperative Leistungserbringung nach dem Subsidiaritätsprinzip mit einer wettbewerbsorientierten Auftragsvergabe in Einklang gebracht werden können.

Im Bereich des *Bildungswesens* werden derzeit (noch?) die Arbeitsbedingungen in den Einzelschulen über Eckdaten (Schüler-Lehrer-Relation, [Mindest-]Klassen- und Kursstärken, Stunden- und Fächerverteilung, Anzahl von Leistungskontrollen usw.) gesteuert (*zentralisierte Regelsteuerung*). Die auch hier in Gang gekommene Diskussion über Deregulierung und Kontextsteuerung hat die alte bildungspolitische Forderung nach mehr (Gestaltungs-)Autonomie für die Einzelschule wiederbelebt (Daschner/Rolff/Stryck 1995).

Auch hier gibt es die berechtigte Befürchtung, daß ohne den Erwerb oder die Verlagerung von ökonomischer und administrativer Kompetenz aus den zentralen Diensten in die Schulen lediglich die *Mangelverwaltung dezentralisiert* wird.

Die Landesregierungen haben teilweise (so in Hessen, Hamburg und Bremen) die Optionsspielräume per Gesetz geöffnet, um eine institutionelle Schulentwicklung zu ermöglichen. Im Rahmen einer *Global- oder Kontextsteuerung* wollen sie (für Bremen vgl. Maritzen 1995) flächendeckend strukturelle Leistungs- und Qualitätsstandards gewährleisten, die Entwicklung von Schulprogrammen sowie eine regionalspezifische oder lokale Differenzierung von Bildungsgängen, Rahmencurricula und Stundenverteilung könnte dann den Einzelschulen übertragen werden. Zur Absicherung der Autonomie der Einzelschule müßte die Schulaufsicht zu einem Unterstützungssystem umgebaut werden, das insbesondere auch die Weiterbildung in Fragen des Schulmanagements sicherstellt.

Deutlicher als im Modernisierungsprozeß der Kommunalverwaltungen ist zumindest in dem in Bremen und Nordrhein-Westfalen propagierten Konzept der institutionellen Schulentwicklung ein mitarbeiterorientiertes Konzept von Organisationsentwicklung verankert (Tegethoff 1996). Es fehlt jedoch *die strukturelle Verankerung und finanzielle Absicherung von Anreizsystemen*, die eine kontinuierliche Schulreform vor Ort erst wahrscheinlich machen. Dies setzt zudem eine *Leitvorstellung für die Institution*, wie sie etwa das »Haus des Lernens« sein möchte (vgl. Bildungskommission NRW 1995), ebenso voraus wie ein Management- und Steuerungskonzept für das ganze System.

Literatur

Banner, Gerhard 1995, Modernisierung der Kommunalverwaltung: Der Rückstand wird aufgeholt. In: Frieder Naschold & Margarete Pröhl (Hg.), Produktivität öffentlicher Dienstleistungen Bd. 2. Dokumentation zum Symposium. Gütersloh: 283-296.

Bildungskommission NRW 1995: Zukunft der Bildung – Schule der Zukunft. Denkschrift der Kommission »Zukunft der Bildung – Schule der Zukunft« beim Ministerpräsidenten des Landes NRW, Neuwied.

Daschner, Peter./ Rolff, Hans Günther./ Stryck, Tom. (1995): Hg. Schulautonomie – Chancen und Grenzen, Weinheim.

KGST 1993: Das Neue Steuerungsmodell. Begründung, Konturen, Umsetzung. Bericht Nr.5 Köln.

Maritzen, Norbert 1995, »Das Bremer Entwicklungsprojekt für Schulen und Schulverwaltung. – Elemente einer neuen Steuerungsphilosophie für Schulentwicklungsplanung und -politik« In: Kommission »Zukunft der GEW« (Hg.) Arbeitgeber Staat – Bildung als öffentliche Aufgabe. Dokumentation einer Arbeitstagung am 28./29.4. 1995. Frankfurt: 60-100.

Naschold, Frieder 1995, Ergebnissteuerung, Wettbewerb, Qualitätspolitik. Entwicklungspfade des öffentlichen Sektors in Europa. Berlin.

Olk, Thomas 1994: Jugendhilfe als Dienstleistung. Vom öffentlichen Gewährleistungsauftrag zur Marktorientierung? In: Widersprüche 53: 11-33.

Schaarschuch, Andreas 1996, Der Staat, der Markt, der Kunde und das Geld ? Öffnung und Demokratisierung – Alternativen zur Ökonomisierung sozialer Dienste. In: Flösser, Gaby/ Otto, Hans Uwe (Hg.): Neue Steuerungsmodelle für die Jugendhilfe. Neuwied: 12-32.

Tegethoff, Hans Georg 1995, Schlankheitskur für die Jugendhilfe. Ökonomische Rationalisierung nach dem Modell der Kommunalstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt). In: Neue Praxis 2: 132-150.

Tegethoff, Hans Georg/ Wilkesmann, Uwe 1995, Lean Administration. Lernt die öffentliche Verwaltung bei der Schlankheitskur? In: Soziale Welt 1: 27-50.

Tegethoff, Hans Georg 1996, Lean Administration – »Alles light« auch für die Schulverwaltung? In: Verband der Lehrer an berufsbildenden Schulen und Kollegschulen in NRW (Hg.): Berufliche Schulen als Dienstleistungszentren. Weiterentwicklung berufsbildender Schulen und Kollegschulen. Krefeld: 102-123.

Wilkesmann, Uwe 1996, Die Bedeutung der Gruppenarbeit für das lernende Unternehmen. In: Behrendt, Erich/ Giest, Gustav (Hg.): Gruppenarbeit in der Industrie. Praxiserfahrungen und Anforderungen an die Unternehmen, Göttingen: 127-150.

Wohlfahrt, Norbert 1995, Hauptsache effizient? – Zur Begründung eines politischen Anforderungsprofils der Verwaltungsreform auf kommunaler und Länderebene. In: Behrens, Fritz u.a. (Hg.) Den Staat neu denken. Reformperspektiven für die Landesverwaltungen. Berlin: 93-105.

Dr. Hans Georg Tegethoff, Lange Str. 71, D-58453 Witten